

elena jeannetti dávila\*

## administración pública y cambio social

La administración pública entendida como el conjunto de estructuras o instituciones mediante las cuales se desarrollan las acciones del gobierno, se define, en términos generales, según el tipo de sociedad a la que va a servir, misma que va a legarse a las futuras generaciones, pues se ocupa de los objetivos, estructuras y funcionamiento institucionales, de los valores sociales y del desarrollo individual, así como de los medios para lograrlo. La sociedad, a su vez, determina a la administración pública, ya que ésta no es autónoma, existe y se desenvuelve dentro de una sociedad concreta, sus múltiples o escasas deficiencias son y serán el reflejo fiel de la sociedad a la que pertenece.

La sociedad aunada a otros factores, como son los políticos, los económicos, los culturales y los tecnológicos, conforman lo que podría denominarse como ecología administrativa; misma que circunscribe el éxito o fracaso de las estructuras, los sistemas, los métodos y los procesos de la administración pública en su conjunto.

Así, se observa que el Estado contemporáneo, como consecuencia de circunstancias diversas, interviene cada vez más en las actividades sociales y económicas; pero esta injerencia provoca, simultáneamente, inquietudes y críticas de diversos grupos de interés y de presión socio-económica y política que al través de la opinión

\* Directora del Centro de Estudios sobre la Universidad, de la UNAM. Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

pública crean, con bastante frecuencia, malestar en las relaciones entre la administración pública y el conglomerado social.

La pluralidad de las actividades del Estado en el campo social y económico ha provocado, como consecuencia, un crecimiento, casi siempre desorganizado, de la administración pública contemporánea, que se manifiesta por medio de nuevas instituciones u organismos públicos y semipúblicos, cada vez más especializados y diferenciados, conforme a la complejidad que va adoptando el cambio social. De tal suerte que la administración pública desarrolla un papel fundamental dentro de la sociedad, debido a su creciente importancia como intérprete e instrumento del sistema político, para dar satisfacción a las demandas y expectativas sociales.

Un aparato administrativo pudo haber facilitado, en el pasado, el cumplimiento de las metas de una sociedad, en las diferentes etapas de su desarrollo e institucionalización. No obstante, no puede esperarse que una estructura orgánica dada conserve la misma eficacia para resolver, hoy, los problemas que plantea una sociedad cuyas actividades son considerablemente más amplias y complejas que las de ayer. De aquí que la administración pública debe ser factor de cambio y a la vez, como organismo dinámico, debe permitir su adecuación al cambio social.

Toda sociedad reclama reiteradamente el ajuste de su administración pública a las necesidades y problemas que plantea la situación actual. Dicha adaptación requerida debe, por lo tanto, orientarse a transformar la organización actual, mediante el incremento de la eficacia y la eficiencia en sus múltiples campos. Efectuando los reordenamientos necesarios a fin de evitar, en todo lo posible, las duplicaciones, concretar responsabilidades y simplificar estructuras; de tal forma que el gobierno cuente con un aparato administrativo tan eficaz y eficiente que permita a la sociedad encontrar en la administración pública sencillez en los procedimientos, rapidez en los trámites y atención esmerada.

Para mejorar las relaciones entre administración pública y sociedad es indispensable que tanto los servidores públicos como el pueblo en general participen de manera conjunta y estrecha, conociendo clara y precisamente los objetivos, las atribuciones, modalidades y funcionamiento de las instituciones que conforman a la administración pública; ya que solamente cerca de y con los interesados se pueden percibir directamente sus problemas para solucionar plena y satisfactoriamente sus necesidades y cooperar al logro de sus fines.

Otra forma es la utilización de métodos y técnicas de información, como un medio indispensable de la administración moderna para conocer o confirmar las necesidades y las reacciones de la

población, que revelan aspectos, algunas veces no identificados, de la realidad social.

La participación ciudadana en la acción administrativa no solamente es importante, sino esencial, sobre todo en lo que respecta a la preparación de las orientaciones fundamentales de la política nacional; ya que mientras más se vincule la administración pública con la vida socio-económica, su buena marcha estará más relacionada al análisis del medio afectado.

Esta tarea no es nada fácil ni de corto plazo. Las nuevas estructuras y comportamientos se modifican y cobran vida, lenta y progresivamente. Por lo tanto, la administración pública debe integrar métodos rigurosos de análisis considerando políticas susceptibles de cambio al través del tiempo y también medidas de carácter técnico relacionadas con los recursos disponibles; lo que constituye un reto para los responsables políticos.

Si se pretende organizar el esfuerzo social, se imponen, como condición indispensable, la rentabilidad, la eficacia y la eficiencia de la acción pública. Para lo cual el gobierno debe organizarse con la antelación necesaria, sin que con ello se desprecien los progresos alcanzados durante el transcurso del tiempo, mediante el conocimiento objetivo de las acciones y sus resultados.

Debe identificarse la duplicación de funciones o procedimientos existentes del aparato gubernamental, provocados por su propio desarrollo, al tratar de solucionar los urgentes problemas que le ha ido planteando el desarrollo económico y el cambio social.

Para que la administración pública cubra de manera efectiva los servicios que demanda la problemática social, se requiere que sea un instrumento con funciones claras y precisas; un intérprete fiel de las decisiones políticas, y el catalizador de las necesidades colectivas.

Requiere, por tanto, de la implantación de instrumentos que establezcan prioridades, objetivos y metas viables; lo que a su vez requiere de un sólido y oportuno apoyo de información socio-económica que se traduzcan en planes nacionales, regionales y locales más integrales, flexibles y eficaces para cooperar oportunamente el cambio social, objetivo fundamental de la planeación estatal en busca del incremento en los niveles de vida, especialmente para los grupos menos favorecidos.

A pesar de las dificultades que pudieran presentarse, es indispensable llevar al cabo un esfuerzo de planeación en vista del creciente impacto de las erogaciones de tipo social en el producto nacional bruto; motivado por el incremento demográfico, el urbano, la movilidad social y las expectativas de la ciudadanía por disfrutar de niveles de vida dignos.

Lo anterior implica la necesidad de destinar mayores recursos para satisfacer las demandas sociales, tales como: servicios educa-

tivos, seguridad social, viviendas, trabajo, créditos y alimentos; que reduzcan la pobreza y terminen con la miseria.

Ante esta panorámica, la administración pública se encuentra ante la obligación de redefinir y modificar su función de participación social; por lo tanto, se ostentan como necesidades inmediatas algunos cambios en las acciones administrativas fundamentales.

En este orden de ideas, se requiere que las acciones gubernamentales se reorienten hacia una cada vez mayor y mejor transformación social. Pero esta tarea no sólo involucra al gobierno, sino que debe ser un esfuerzo común entre Estado y sociedad con un sentido de comunidad como requisito previo a esta reorientación de actividades, creando una vertebración entre las partes a base de una mística de servicio, y una confianza ciudadana.

Para ello la administración pública requiere reencauzar las políticas en materia de recursos humanos, dado que la situación actual demanda la necesidad, cada día más importante, de personal preparado, capacitado y responsable, en la cantidad y la calidad indispensables para dar soluciones adecuadas a la problemática social.

Otro problema grave a enfrentar, por parte de la administración pública, es el referente a la escasez de recursos financieros que obliga a buscar y encontrar nuevas formas de financiar y optimizar este tipo de recursos gubernamentales. Pero estas nuevas formas deben ser tales que tiendan a solucionar y no a agudizar los problemas sociales; dichas formas pueden ser: una mayor racionalidad del gasto público, así como combatir real e intensamente la corrupción en todos los niveles, la simulación y el oportunismo político.

Por otra parte, también se hace necesario el mejoramiento de los sistemas de control existentes, o en su caso, crear nuevos sistemas que, con base a los resultados alcanzados, permitan evaluar las diferentes actividades del sector público, evaluación que aporte la información adecuada para mejorar, fundamentalmente, la planeación de nuevas y futuras tareas de la administración pública, y alimente substancialmente de información general y especializada a los mandos políticos, como contribución directa a la mejor toma de decisiones gubernamentales.

En consecuencia, para la realización de la transformación que demanda la sociedad es indispensable contar con una administración pública que como agente e instrumento sea capaz de dar satisfacción completa y adecuada a los diferentes planteamientos sociales.

Ello implica tomar la decisión de realizar y unirse al cambio social, mediante la participación ciudadana, considerando objetivos claros y realistas; creando una organización y funcionamiento simplificados; utilizando racionalmente los recursos humanos,

materiales y financieros; colocando en la dirección hombres capaces de manejar con eficacia y eficiencia los recursos puestos bajo su responsabilidad, así como los controles indispensables para lograr un auténtico cambio social; sin olvidar, por supuesto, el ambiente político y cultural que lo condiciona, dificulta o favorece, pero no lo impide.

La administración pública debe considerar, como parte muy importante entre sus tareas, la captación y articulación de las demandas sociales como una actividad permanente que le permita detectar las más urgentes necesidades de los diferentes grupos integrantes de la sociedad.

Esta actividad debe servirle, también, para advertir posibles oposiciones de la población para realizar las acciones gubernamentales consideradas como prioritarias y para encontrar soluciones que propicien el entendimiento ciudadano.

Todo proceso de cambio, sea social o administrativo, genera inicialmente oposiciones y rechazos que, excepcionalmente, pueden ser justos. La información precisa y oportuna sirve para contribuir a lograr el apoyo requerido para conseguir la participación ciudadana consciente, decidida y sostenida, dado que la ejecución de las decisiones se dan y maduran en el tiempo. La comunicación es esencial, pero son los hechos los que de manera contundente plasman las realidades.

Resulta imprescindible definir clara y oportunamente el tipo ideal de sociedad que se desea para poder determinar el tipo de administración pública necesaria para alcanzarla, o si resulta indispensable transformarla o quizás algo más profundo: revolucionarla. Esta posibilidad en nuestros días no nos debe ser ajena.